FRC 20086
Case
FRC
20913

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

SECOND RAPPORT

FAIT

PAR LEBRUN,

Sur la résolution rectifiée du 15 thermidor, relative à l'emprunt de cent millions.

Séance du 19 thermidor an 7.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

(Le rapport que je viens vous faire, et sur-tout la conclusion, appartiennent à la presque unanimité de votre commission : quoique je n'adhère point à cette conclusion, elle a desiré que je fusse son organe, et j'obéis à son vœu.)

UNE nouvelle rédaction de la résolution du 15 thermidor vous a été adressée par le Conseil des Cinq-Cents, précédée de la même déclaration d'urgence.

THE NEWBERRY LIBRARY

Votre commission vous propose de la reconnoître et de l'approuver.

Citoyens représentans, c'est toujours un emprunt progressif que vous présente le Conseil des Cinq-Cents. Enchaînés par la loi du 10 messidor, par cette loi que votre zèle, disons-le franchement, un zèle trop ardent vous fit approuver sans discussion, il ne vous est pas libre de vous affranchir de vous-mêmes d'un système dont vous avez sanctionné l'application.

Mais ce qui vous est libre, ce qui vous est prescrit par l'intérêt public, par votre propre intérêt, c'est de rassurer les citoyens contre cette infraction des principes de l'économie politique. Que nos rapports, que nos opinions, que nos discours attestent nos regrets, oui nos justes regrets, et garantissent désormais l'inviolabilité de la véritable doctrine.

Le système progressif appliqué à l'impôt seroit la mort d'une nation. Un peuple chez qui le superflu des citoyens seroit nécessairement dévoré par les contributions, n'auroit ni émulation ni activité; l'industrie y seroit sans aiguillon, le travail sans récompense. Plus de rapports, plus de services mutuels; l'homme s'isoleroit, et la société tomberoit rapidement dans la dissolution.

Ce même système, appliqué à une opération passagère, n'entraîne pas toujours ces funestes conséquences. Que dans un temps de prospérité, dans des temps d'énergie nationale, un danger soudain, une sublime, une utile entreprise commandent le développement de moyens extraordinaires: alors le citoyen, menacé de grands malheurs ou entraîné par l'ambition d'une grande gloire ou d'un grand succès, ne compte plus les sacrifices. Il prévient l'appel du législateur; tout ce qui l'entoure échauffe ses sentimens, et lui prête sa force et son appui. Mais si de longues calamités

ont énervé les courages ; si le commerce et les manufactures languissent ; si des discussions politiques divisent et isolent encore les citoyens, l'application du système progressif à une opération, même momentanée, peut avoir les plus graves inconvéniens.

A ce mot seul, tout ce qui reste de confiance s'évanouit. Celui qui doit être atteint reste seul ; et dans cet abandon il presse toutes ses ressources personnelles pour sauver des propriétés qu'il faudroit vendre à vil prix ; il accumule ses revenus ; il retranche et consommations et salaires ; les derniers canaux de la circulation se dessèchent ; et la classe qu'on a voulu soustraire à un léger fardeau tombe frappée d'une mortelle inertie.

Si donc vous êtes condamnés par la fatalité des circonstances à employer une telle mesure, il faut qu'elle soit tellement modifiée qu'elle se rapproche le plus possible du système proportionnel ; qu'elle n'atteigne que les revenus, et pas tous les revenus ; que les paiemens soient fixés à des intervalles assez éloignés pour que la circulation puisse ramener les fonds aux lieux et dans les mains qui les auront versés ; qu'enfin rien d'arbitraire, rien de vexatoire ne se mêle ni à la répartition ni au recouvrement.

Examinons d'après ces principes les bases et l'organisation de l'emprunt qu'on vous propose d'établir.

Le contribuable appelé à l'emprunt déclare à l'administration centrale de son domicile, dans les dix jours de la publication de la loi, ce qu'il paie de contribution foncière, en principal, dans toute la République, ce qu'il paie de contribution mobilière, et les dettes passives dont il peut justifier par des pièces authentiques.

Un jury composé de l'administration centrale et de citoyens qu'elle appelle auprès d'elle, déduit les dettes pas-

sives du revenu du contribuable, et fixe sur la contribution foncière et la contribution mobilière, divisées et réduites, s'il y a lieu, à la mesure du revenu réel, dans quelle classe de prêteurs il doit être placé.

L'échelle de progression commence, pour la contribution foncière, de 300 à 400 fr.; pour la contribution mobilière à 100fr., et ces deux termes déterminent chacun un versement de trois dixièmes.

La progression procède par intervalles de 100 fr. jusqu'à 1100 fr., et chaque intervalle donne un dixième de plus.

De 1100 fr. jusqu'à 1500 fr., un seul intervalle qui produit deux dixièmes d'augmentation; de 1500 à 2000 fr., de 2000 à 2500, de 2500 à 3000 fr. des intervalles, qui chacun donnent deux dixièmes de plus.

De 3000 à 4000 fr., un seul intervalle, et deux dixièmes ou somme double.

De 4,000 fr. et au-dessus, la progression s'élève successivement jusqu'aux trois quarts du revenu, terme que, dans la règle générale, le versement ne doit pas dépasser.

La partie des cotes qui forme l'intermédiaire d'une classe à l'autre est seule calculée d'après les bases de la classe supérieure; l'autre partie reste soumise aux bases de la classe qui précède immédiatement.

De là une grande différence dans les résultats de la résolution que vous rejettâtes le 11 de ce mois, et de celle qui vous est soumise aujourd'hui.

Dans la première, la progression, plus lente, marchoit à grands intervalles de 500 à 500 fr. jusqu'à 3,000, et chaque intervalle ne donnoit qu'un dixième d'augmentation. Ainsi celui qui payoit 2,500 fr. de contribution foncière ne devoit que huit dixièmes à l'emprunt dans le système de la première résolution, et il en paie dix-huit dans le système de la dernière.

3000 fr. de contribution, si vous adoptez cette résolution, donneront un versement de 6000 fr., et n'en eussent opéré qu'un de 3000, si vous eussiez approuvé la première.

Enfin, dans le nouveau plan, le versement peut absorber jusqu'aux trois quarts du revenu; dans l'ancien, il en laissoit deux cinquièmes au contribuable, si ce n'est dans les cas d'exception, où il pouvoit épuiser les revenus, et dévorer encore une grande partie du capital.

Voilà un grand changement de ce côté-là. C'est bien autre chose dans la contribution mobilière. L'ancienne résolution sembloit avoir vu toutes les ressources de l'emprunt dans l'élément de cette contribution. Aussi la progression y étoit d'une extrême rapidité. Huit cents francs y produisoient un versement de 16,000 fr; dans la résolution nouvelle, 800 fr. de contribution mobilière ne donnent que 100 fr. à l'emprunt.

De si brusques changements démontrent que la première résolution avoit été jetée sans principe et sans base; mais ils portent aussi la défiance et l'incertitude sur les élémens de la seconde.

On sent généralement que la richesse foncière étant la seule richesse réelle, c'est sur-tout à elle, dans les temps où nous sommes, qu'il faut demander un emprunt; que la masse des petites et des moyennes propriétés étant de beaucoup la plus considérable, il faut descendre le plus bas qu'il est possible, afin d'embrasser une plus grande quantité de matière empruntable; qu'il faut sur-tout là serrer les intervalles et accélérer la progression: mais ne l'a-t-on point trop accélérée? Est-on descendu assez bas? il n'y a que l'événement qui puisse le vérifier.

On sent, d'un autre côté, que la richesse mobilière, toujours incertaine, toujours fugitive, ne doit pas

être aussi fortement atteinte que la richesse foncière, sous peine de la voir se cacher, peut-être s'enfuir chez nos ennemis ; on sent que, sur-tout dans les circonstances actuelles, on doit ménagement et faveur au commerce et à l'industrie, qui supportent en grande partie le poids de la contribution mobilière. Mais on trouvera peut-être que les ménagemens ont été poussés trop loin ; et l'intérêt du propriétaire de terre fera retentir de tous côtés les cris d'injustice et d'inégalité.

Telles doivent être les bases fixes de l'emprunt. La contribution somptuaire n'y est point entrée comme dans la première résolution ; mais cet élément se trouvera dans la conscience des jurys, et il y deviendra un élément arbitraire, inconvénient qui pourroit balancer quelquefois ce que la première résolution avoit de rigoureux et d'exagéré.

Avant que de quitter les bases supposées fixes de l'emprunt, je dois vous faire sentir un effet bizarre et sinistre du système progressif. Deux époux ayant chacun une fortune à-peu-près égale sont séparés de biens : la résolution veut que leurs cotes soient cumulées pour fixer leur taxe à l'emprunt.

D'un autre côté, vivent ensemble deux célibataires ayant chacun d'eux une fortune à-peu-près égale à la fortune de l'un des deux époux. Eh bien, dans le cas le plus défavorable aux célibataires, dans celui où ils seroient placés par le jury dans la classe immédiatement supérieure à celle que leur assigne leur fortune, leurs taxes réunies seront toujours au-dessous de celle des deux époux, quand, par une faveur que le jury pourroit accorder à leur position, les deux époux seroient descendus dans une classe inférieure à celle où les appeloit leur cotisation.

Jusqu'ici un jury n'étoit pas nécessaire. L'administration centrale suffisoit seule à des opérations simples et déterminées avec précision.

Mais ici commencent les recherches et les exceptions.

Le jury évaluera dans son ame et conscience la fortune de ceux qui paient une contribution mobilière de 100 francs et au-dessus ;

De ceux qui, quoique soumis à une contribution foncière, sont reconnus jouir d'une fortune en capitaux ;

De ceux qui, par des spéculations, des fournitures, des entreprises, auront acquis une fortune non suffisamment atteinte par la base de contribution.

Ainsi la contribution mobilière n'est plus, comme nous l'avons supposé d'abord, une base fixe et absolue ; elle n'est que l'indication d'une première taxe qui doit en engendrer une autre dans une progression déterminée par le jury.

Il faut l'avouer : ces recherches, ces évaluations sans règle fixe et sans marche déterminée effraient l'imagination : on connoît les exagérations de la crédulité, de l'ignorance, de la jalousie et de la haine. Des dénonciations viendront se joindre à des signes menteurs de la richesse.

Une administration centrale et des citoyens choisis par elle ne se laisseront pas sans doute abuser par des rapports vagues ; mais toujours ils n'auront que des signes incertains et des probabilités souvent trompeuses.

La conscience du jury le plus éclairé est dès-lors un instrument douteux et qui doit justement alarmer les contribuables : et cependant c'est un instrument presque nécessaire dans un emprunt progressif. Sans cela, les citoyens taxés dénonceront ceux que la taxe n'aura point atteints ; ils s'irriteront de l'inégalité ; ils se révolteront contre l'injustice qui rejettera sur eux seuls un fardeau qui devoit être partagé par tous ceux qui avoient quelque aisance.

La résolution indique les spéculateurs, les fournisseurs, les entrepreneurs à l'examen des jurys ; mais cette

désignation est bien équivoque, et ne s'applique pas exclusivement à ceux que le Conseil des Cinq-Cents étoit dans l'intention d'atteindre : c'étoit les fortunes scandaleuses, les fortunes faites aux dépens de la chose publique, sur lesquelles on vouloit frapper; et à l'aide de ces dénominations générales, on pourroit frapper également sur le négociant honnête qui s'est soutenu par une sage industrie, sur le manufacturier qui sacrifie aujourd'hui le reste de ses capitaux pour prolonger la durée d'un établissement qui s'écroule : il falloit donc fixer le sens de ces dénominations, et écarter des fabriques et du commerce les inquiétudes et les alarmes.

Si la résolution est convertie en loi, le ministre des finances aura soin, sans doute, d'éclairer les administrations et de rassurer des citoyens qu'il faudroit plutôt encourager par des secours qu'épouvanter par des taxes. Mais pourtant il faudroit que nos lois parlassent clairement et n'eussent pas besoin des lumières des ministres.

Il a été établi en principe général que les citoyens taxés ne pourroient pas l'être au-delà des trois quarts de leur revenu. Mais ceux qui sont frappés par la loi du 9 brumaire an 6; mais ceux qui ont fait des entreprises, des spéculations, des fournitures, peuvent l'être jusqu'à l'épuisement de leur revenu, et non pas de leur revenu réel, non pas de leur revenu calculé sur les bases des contributions, mais sur le vingtième de leur capital, évalué par le jury.

Cette exception, citoyens représentans, ramène bien près de ces mesures de doublement, de triplement qui furent censurées dans la première résolution. Elles ont cet inconvénient de plus, que, du moins, dans la première résolution, il y avoit des bases certaines et connues, et qu'ici il n'y aura d'autre règle que l'opinion du jury, d'autre garantie que ses lumières et sa conscience.

La résolution autorise le jury à porter les célibataires, les individus veufs et sans enfans dans les classes immédiatement supérieures à celle que leur assigne leur fortune ;

A descendre dans une classe immédiatement inférieure le père de famille qui a plus de quatre enfans à sa charge, ou qui, en ayant quatre, en a fourni un à la défense de la patrie ;

A diminuer de moitié la taxe des citoyens qui, ayant plus de quatre enfans, se trouveroient dans la classe de trois à quatre cents francs de contribution foncière en principal. Ces deux dernières dispositions jettent quelque consolation sur un ministère rigoureux.

Composition du jury.

Un jury étoit établi par la première résolution ; mais ni le nombre ni le choix des membres n'en étoit déterminé. Ici, le jury est formé de l'administration centrale et de six citoyens, ou de dix au plus, qui ne soient point atteints par l'emprunt, et choisis, par elle, parmi les contribuables de son arrondissement. Elle n'en peut prendre que deux dans l'arrondissement d'une même administration municipale. Ils sont tenus de se rendre à leurs fonctions, et de les remplir sous les mêmes peines que les jurés de jugement.

Cette composition de jury n'est pas sans objection. L'administration centrale en est le premier et le meilleur élément, sans doute, par-tout où l'administration centrale jouira de l'estime et de la confiance des citoyens ; mais où il y aura des partis, où il y aura des réactions, cet élément même sera un objet de terreur et d'inquiétude. Des citoyens qui ne seront point atteints par l'emprunt peuvent n'avoir ni les lumières ni les connoissances nécessaires pour remplir leurs fonctions ;

ils seront des instrumens souvent inutiles et embarrassans, souvent des organes de bruits et d'opinions populaires.

Voilà la censure, et il est difficile d'y répondre d'une manière qui satisfasse l'homme juste et impartial.

On dira bien en général que des administrations centrales choisies, ou par le peuple, ou par le directoire exécutif, ont toutes en leur faveur le préjugé de justice et d'impartialité. Mais, dans cette matière, ce ne sont pas des généralités qu'il faut : chaque citoyen veut trouver dans son département sa garantie et sa sécurité; il veut obéir à des lois fixes et n'avoir rien à redouter des passions. Qu'une seule administration centrale n'offre pas à ses administrés cette garantie, l'institution du jury soutiendra mal le coup-d'œil du législateur.

Des citoyens non atteints par l'emprunt peuvent être éclairés, instruits comme d'autres citoyens d'une fortune plus aisée, et il en existe de tels dans tous les départemens, dans presque toutes les municipalités. C'est le choix seul qui en décidera. Par conséquent tous les dangers ou tous les avantages sont dans l'esprit de l'administration elle-même. De là une grande responsabilité pour le Directoire, à qui la justice demandera compte tout à-la-fois des nominations mauvaises qu'il aura faites et des nominations mauvaises qu'il aura tolérées.

Des citoyens pris dans tous les points d'un département ne doivent apporter ni haine ni vengeance commune. Cela est vrai dans les départemens étendus : mais dans ceux dont toutes les parties sont rapprochées, où tous les citoyens se touchent, ces haines, ces vengeances se communiquent aisément; les passions, les préjugés s'y confondent. Ainsi, dans cette matière, on ne peut se rassurer que par des faits, et on a droit d'être inquiet, d'être alarmé de toute mesure qui livre son sort au hasard des choix et des opinions.

Le jury s'assemblera dans les trois jours de la publication de cette loi, et dans la décade il formera l'état de tous les citoyens appelés à l'emprunt.

Cet état portera la cote des impositions qui auront servi de base à la taxe, l'évaluation de la fortune qui ne sera point atteinte par la base des contributions, la somme que le prêteur sera tenu de verser à l'emprunt.

Un délai de cinq jours est bien court pour rassembler un jury dont les membres sont appelés de tous les points du département, et l'état demandé ne peut pas évidemment être formé dans une décade.

C'est un vice général de nos lois de finances que ces délais trop courts; et de là la nécessité de tolérer des délais indéfinis.

Que répondre à des administrateurs qui démontrent que la loi exige l'impossible; et quand le terme de la loi n'est pas absolu, quelle autorité peut en déterminer rigoureusement un autre?

L'administration centrale envoie les bordereaux ordonnancés de l'emprunt au receveur général à mesure que les taxes sont réglées.

Le receveur tire un mandat de la somme sur le prêteur, qui est obligé de payer un sixième dans les dix jours de l'avertissement, un sixième dans le mois, les quatre autres sixièmes, par quart, de deux mois en deux mois, à compter du premier vendémiaire an 8.

Ces délais paroissent assez sagement fixés dans les circonstances ordinaires et pour les taxes communes: mais celles qui seront excessives, et il y en a qui peuvent l'être dans l'esprit de la résolution, il se trouvera des citoyens qui seront dans l'impossibilité d'y satisfaire dans le délai fixé; alors vient une contrainte, et une contrainte pour le sixième échu et pour celui qui n'écherra qu'à la fin du mois; et, à défaut de paiement dans cinq jours, séquestre, expropriation, vente des fonds, et,

s'il n'y a point de propriété foncière, contrainte par corps.

Toutes ces mesures sont assorties à la nature de l'emprunt. Quand on est réduit par les circonstances à une pareille opération, il faut dévorer toutes les rigueurs qu'elle nécessite : c'est ce qui en fait le malheur, ce qui en multiplie les dangers ; vous les sentez comme votre commission, et elle ne peut ni vous les exagérer ni vous les dissimuler.

Dans le mois de la publication de la loi, les administrations centrales doivent adresser au ministre des finances les rôles par elles arrêtés.

Le ministre en publiera le résultat général, département par département.

Si le montant excède la somme de cent millions, il sera tenu compte de l'excédent à chaque prêteur, au centième le franc et sur le dernier paiement.

Voilà bien la borne posée à l'emprunt de cent millions ; et le remède aux inquiétudes qu'avoit données la première résolution, sur sa quotité.

Si la répartition n'atteint pas les cent millions, le complément devra être pris sur les départemens que leur jury aura favorisés.

Cette mesure seroit juste sans doute ; mais comment établir qu'un jury aura favorisé son département ? Il faudroit donc un jury vérificateur ; et comment et de quels hommes le former ? Tel est l'inconvénient de cet emprunt qu'il n'y a ni remède contre les excès, ni remède contre la négligence et la foiblesse.

S'il faut dire sa pensée, malgré tout ce qu'on a droit d'en craindre en injustices et en vexations, il est plus que probable que la somme des adoucissemens surpassera la somme des sévérités. Telle est la nature des

hommes : à moins qu'ils ne soient exaspérés par la haine ou tourmentés par l'ambition, ils n'exercent que mollement un ministère de rigueur.

Un jury de révision, composé de douze citoyens choisis par l'administration centrale parmi ceux que n'atteindra pas l'emprunt, vérifiera les réclamations avec elle.

Mais pour qu'une réclamation soit admise, il faut qu'elle soit faite dans les dix jours de la taxe ; il faut que le réclamant justifie qu'il a payé les deux premiers sixièmes de son emprunt et tous les termes échus de ses contributions.

Cette faveur d'un jury de révision est mise à un prix bien haut ; et ce seroit tromper le Conseil que de lui dire que, pour le plus grand nombre des prêteurs, il soit possible d'y atteindre dans la circonstance pénible où nous sommes. Et puis, il n'en faut pas douter, ce sera l'administration centrale qui aura déterminé les taxes, et ce sera encore elle qui jugera les réclamations : où sera cette impartialité qui motive la confiance ?

Une faveur, ou plutôt une justice moins illusoire, c'est celle qui admet à l'emprunt les bons de réquisition fournis depuis le mois de germinal dernier, dans quelques mains qu'ils se trouvent.

Une autre résolution statuera sur le remboursement prescrit par la loi du 10 messidor. Il étoit nécessaire, en effet, de séparer ces deux résolutions : toutes deux sont compliquées, et l'une auroit nui à la discussion de l'autre.

Une autre résolution statuera sur la comptabilité des fonds provenans de l'emprunt.

Ces promesses de résolutions sur la comptabilité sont devenues des appendices de beaucoup d'autres résolutions : cependant elles n'arrivent point, et le

désordre s'introduit dans l'administration ; chacun y met ses procédés et sa méthode, et de là la confusion. Nos collègues des Cinq-Cents porteront enfin leurs regards sur cette comptabilité malheureusement trop négligée. Ils s'occuperont de la comptabilité générale, la suivront dans toutes ses branches, et nous donneront la chose dont nous n'avons encore que le nom.

Telles sont, citoyens représentans, les dispositions de cette résolution. Elle a été, sous quelques rapports, améliorée dans les discussions des deux Conseils ; mais elle a toujours, comme nous vous l'avons démontré, de grands vices, des vices inséparables d'un emprunt progressif, d'un emprunt fait dans des circonstances urgentes et difficiles. Votre commission vous le déclare ; c'est une matière intraitable, dans les vues sobres de la finance et de la justice, qu'un emprunt progressif. Nous avons recherché toutes les idées qui se sont présentées aux bons esprits ; nous y avons appliqué nos réflexions et nos pensées. Nous n'avons rien trouvé qui nous satisfit. Notre collègue Lejourdan nous a offert des vues sages et un plan moins alarmant ; mais il ne rempliroit pas les conditions que paroissent exiger nos collègues des Cinq-Cents.

Tant que cette barrière de la loi du 10 messidor subsistera, nous ne voyons que des projets qui seront insuffisans, ou qui rentreront plus ou moins dans le système qui est aujourd'hui soumis à votre délibération. Nous vous avons dit tout ce que nous avons pensé. Si vous croyez pouvoir adopter la résolution, puisse l'amour de la patrie adoucir tout ce qu'elle a d'amer, et faire oublier tout ce que son exécution aura de rigoureux ! Puissent les grands intérêts auxquels cette mesure sera attachée, s'emparer de tous les sentimens,

et une heureuse harmonie et de grands succès consoler les citoyens et les législateurs !

La presque unanimité de votre commission vous propose d'approuver la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Thermidor an 7.